Current Issue Review 89-8E

HOMELESSNESS IN CANADA

Patricia Begin
Political and Social Affairs Division

2 August 1989
Revised 16 October 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04855/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-1/89-8-1990-10E
ISBN 0-660-13902-2

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HOMELESSNESS IN CANADA

ISSUE DEFINITION

Adequate, secure shelter is considered basic to human and social health and development. It was estimated in 1986, the year preceding the United Nations International Year of Shelter for the Homeless, that over one billion of the world's inhabitants did not have access to adequate housing; of those, a hundred million had substandard shelter or no shelter at all. In Canada, estimates of people who had substandard or no shelter in 1986 were between 130,000 and 250,000.

For many, the term "the homeless" conjures up an image of middle-aged, socially marginal, alcoholic and unemployable males sleeping on park benches, in doorways or under bridges. In fact, over the past decade the characteristics of the ever increasing homeless population have altered dramatically. The homeless include able-bodied young people lacking marketable employment skills, runaways, the elderly, urban and rural residents, discharged psychiatric patients, women and children who have fled domestic violence, families and single mothers on social assistance, and the working poor who cannot find adequate and affordable housing.

A consensus has emerged among social reformers and commentators that homelessness results not from individual choice or individual failure, but rather from social structural factors - primarily poverty and a shortage of decent and affordable housing. People without a home rely for survival on food banks and emergency shelters, which are often understaffed, overcrowded, squalid, and unsafe and which, though expensive to run, do not provide services such as job training, housing assistance or psychiatric counselling. The social and economic costs of emergency measures are high and, at best, they provide short-term remedies. However, for an increasing number of Canadians they are becoming long-term housing.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Defining Homelessness

Homelessness implies more than an absence of four walls and a roof. Homelessness produces profound social dislocation and is associated with the absence of a role in the community, privacy and security. Homeless people lack a base from which to work, go to school, receive training, sustain social contacts, receive social services, and provide and receive nurture.

The United Nations General Assembly for the International Year of Shelter for the Homeless (1987) recognized two kinds of homeless people: those who have no homes, and those whose homes do not meet basic standards including adequate protection from the elements; access to safe water or sanitation; secure tenure and personal safety; accessibility to employment, education, and health care; and affordable prices.

The complete absence of shelter is not a permanent state for most homeless people; it affects them for varying periods of time depending on their circumstances. Homeless people may require emergency shelter for a night, a few weeks or months before they are able to arrange for permanent shelter. Researchers have developed three typologies of the homeless which reflect the differing causes of the condition: the chronically homeless; the periodically homeless; and the temporarily homeless. Some people may move from one type of homelessness to another.

Chronic homelessness is generally experienced by socially marginal people, including some with alcohol, drug or solvent abuse problems and current or former psychiatric patients. Researchers on homelessness have concluded that the latter make up from 20% to 40% of those who use emergency shelters and hostels. Though hospitals began releasing psychiatric patients from institutions in the 1960s, community-based health services to provide care and assist in the transition from institution to community did not materialize to the extent that advocates of deinstitutionalization had anticipated. The deinstitutionalized homeless confront inadequately-funded or unavailable out-patient treatment facilities and they lack the lifeskills required for survival in the

community after periods of institutionalization. The chronically homeless tend to live on the streets in daytime and spend nights in flophouses or shelters or on the street. Because their behaviour can be disruptive and unpredictable and because they are often a potential risk to themselves and to others, many emergency shelters will not accept them. These people, typically antisocial, unemployable and abandoned by their families, pose particular problems for social service providers; their needs go beyond securing permanent housing. It has been estimated that 80% of all homeless people in the Ottawa-Carleton region suffer some form of mental illness. Given the multiple needs of these people, the Ontario Ministry of Health has approved a $365,000 grant to the region for a community-based support program. The grant will pay the costs to hire five caseworkers to help former psychiatric patients find employment, secure housing and obtain access to social services in the community. Caseworkers will also ensure that ex-patients who are under medical care take their medication and attend their doctor appointments.

In 1986, a housing co-op called Kogaluk was founded north of Aylmer, Quebec; it offers permanent, as opposed to temporary, housing for the chronically homeless. Unlike shelters that serve only the transient, Kogaluk allows residents to stay as long as they like. Many of these residents are former psychiatric patients and former prisoners who were found on the streets, in soup kitchens and through word of mouth. To join the co-op, candidates must be accepted by all of the members, pay $100 a month towards household bills and buy their own food. The co-op is situated on three acres of land; residents farm the land and sell the produce locally. They are allowed to live and work according to their capability. Kogaluk receives funding from the West Quebec United Way and donations from religious organizations.

Periodic homelessness does not involve the loss of shelter per se; rather it involves any number of temporary departures from the home when pressures or tensions become intense. According to the research, people who experience the loss of a home for finite periods of time include: unemployed workers who have migrated from economically marginal areas but have not yet found employment; native people who have left their

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reserves for urban centres in search of work; runaways from the family home who are living on the street; battered women and their children who have gone to transition and safe houses to escape domestic violence; and social assistance recipients who require shelter space when their money is depleted late in the social assistance month. People with limited options and resources may go through a cycle of moving in and out of temporary shelters over many years.

The temporary loss of a home can be the result of a crisis such as a fire or hospitalization. Recently it has been experienced increasingly by the working poor as a result of changes in their personal or economic situation. Emergency shelter workers have reported assisting growing numbers of people who have lost their jobs or whose unemployment insurance has expired and who have subsequently had their mortgages foreclosed or have been evicted by landlords. Included in this group of homeless are runaways and battered women who cannot return to their domestic situation and single mothers and families on social assistance who cannot afford private market rents and are on waiting lists for public housing. Although this form of homelessness may be temporary, it involves the complete loss of home, roots and access to welfare assistance. The ability of these low-income homeless to find affordable housing ultimately determines how long their "temporary" homelessness persists. For some, temporary emergency shelters have become long-term housing. A 1983 survey in Metro Toronto asked hostel users about their immediately previous type of accommodation. It found that 25% them had come from other hostels. It is estimated that between 10,000 and 20,000 people are caught in the emergency shelter system in Ontario.

Shelter workers in Ottawa-Carleton have reported that the economic recession has brought about an increase in poverty, which has in turn caused a greater demand for the limited temporary emergency shelter space in the region. Local demand for shelter has been increased because the region is experiencing an influx of people from the more economically underdeveloped regions in Canada who have migrated to central Canada looking for work. Local agencies have pointed out that when people from other parts of the country arrive in the region, they are immediately

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

confronted with a serious shortage of affordable housing. One shelter worker with the Shepherds of Good Hope summed up the problem this way: "It all trickles down to us. When the economy turns bad, we see the effects here."

In effect, homeless people are caught in a perpetual cycle of poverty; lack of an address makes them ineligible for welfare assistance and, without welfare, a homeless person cannot rent a place in which to live. To break this cycle, a pioneer agreement by the city of Montreal, the province of Quebec and two community groups makes it possible for homeless people to receive welfare payments. Provisions of the agreement include two consecutive months of payments of approximately $400 per month to Montreal's homeless people who agree to job counselling and to look for housing. There are an estimated 27,000 homeless people currently in the city.

An ever-increasing number of the working poor and recipients of social assistance in the private housing market are considered to be at risk of becoming homeless. The changing labour market requires fewer semiskilled and unskilled workers in the primary sector industries where wages are relatively high and more unskilled workers in the service sector where wages tend to be low. Many low-income workers have a tenuous hold on economic stability and market value rents absorb the bulk of their monthly income; an emergency or crisis could cause them to fall out of the housing market. It has been observed that despite their differences, poverty is a shared characteristic of the "pre-homeless" and homeless.

B. Counting the Homeless

Estimating the number of homeless people in a society can be difficult. Enumeration of a population is usually based on an address; the homeless have no permanent address. Therefore, counts of the homeless have been derived from reports from shelters and related social agencies. Varying definitions of the homeless result in varying estimates of their numbers. It has been noted that if only those who have no shelter are included, the estimated number low; if those who use emergency shelter are included, the number is larger; and, if homelessness includes those who are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

without shelter and those who live in inadequate shelter, a much larger estimated number results.

The Canadian Council on Social Development (CCSD) in 1987 conducted the first and, to date, only census of the homeless in Canada. It was based on those who stayed in emergency shelters on 22 January 1987. Organizations throughout Canada that provide either temporary or emergency shelter and related services to the homeless were asked to complete a questionnaire on that date. The objectives of the survey were:

- to identify the number of people seeking shelter in Canada;
- to identify the causes of homelessness and the characteristics of the homeless;
- to identify strategies in different jurisdictions to house the homeless.

This "snapshot survey" of homelessness in Canada estimated that 10,672 people stayed in emergency or temporary shelters on 22 January 1987. Survey findings indicated almost three-quarters of all of these shelter users were in three provinces: 42% were in Ontario, 17.5% in Quebec, and 14% in Alberta. Only Prince Edward Island reported no homeless people on that day.

In September 1989, sources at Statistics Canada announced that there would be an attempt to enumerate homeless people in the 1991 Census. Census takers will search alleys, bridges, parks and soup kitchens in 10 major cities to establish a count of the homeless in Canada.

C. The Composition of the Homeless

As reported in the CCSD census, at least one-half of people in the shelters were on social assistance; 54.7% were unemployed; at least 20% were current or ex-psychiatric patients; 9% had been evicted; over one-third were alcohol abusers; 15% were drug abusers; 3% were physically handicapped; 61% were men; 11.5% were children aged 15 years and under; 27.5% were women. There were 1,271 women and children staying in shelters for battered women on that night, representing 16.4% of the total number of people who participated in the study.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The CCSD study is considered to be an underestimate. It does not include people housed in hotels, families doubled up with relatives and friends, battered women who were in non-participating emergency shelters, persons who slept outdoors in doorways, or parking garages or abandoned buildings, or persons in detoxification centres or jails. A CCSD spokesperson observed that "in many cities, the number of homeless in a shelter on a given night is more a measure of the shelter's capacity than of the number of homeless."

The shelters and related service agencies participating in the CCSD study also reported the total number of homeless people they had sheltered in 1986. The responses indicate that during 1986 there were between 130,000 to 250,000 people in Canada who did not have homes or whose housing was grossly inadequate. During that same year, 105 agencies across Canada, including shelters and soup kitchens, served 1,222,555 meals.

Research on the biographies of homeless street adolescents has revealed a significant number who are victims of sexual abuse. In a survey conducted by the Social Planning Council between October 1988, and January 1989, teen-age street people in downtown Winnipeg were interviewed in shopping malls, restaurants and billiard halls. Sixty percent of those surveyed were female. One-half of those interviewed indicated that they had been sexually abused at some time.

Surveys of street prostitutes have revealed a high incidence of sexual abuse in their backgrounds. According to a street coordinator for the Youth Services Bureau of Ottawa-Carleton, many homeless young people in the Ottawa- Carleton region are turning to street prostitution to obtain food and shelter. A member of the Social Planning Council of Ottawa-Carleton confirmed that the Council has regular contact with youth who engage in casual prostitution to pay for basic necessities. The Council conducted a one-week survey of street youths in April 1989. It found that 169 young adults and youths, 24 years and under, sought shelter during that period but it did not determine the proportion working as prostitutes at the time. The regional social services have committed about $104,000 toward a 20-bed shelter to help respond to the needs of homeless youth who are in crisis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Recent research has identified drug and alcohol addiction as a problem affecting a significant proportion of the young who live on the street. A survey of homeless youths in Toronto conducted by Ontario's Addiction Research Foundation (ARF) during February and March 1990, found that nine out of ten street youths abuse alcohol or drugs or both. Interviews were conducted with 145 of the estimated 3,000 to 5,000 homeless young people in Toronto. Two-thirds of the sample were male and the average age was 19 years. The study found that over 40% had attempted suicide at least once, almost half admitted a serious alcohol problem, 95% were current drinkers and 60% reported having three separate drug problems. It is noteworthy that over two-thirds of those surveyed were from areas in Canada other than Toronto, one-fifth had run away from family home before they were 11 years old and 41% had run away four times or more. According to reports from both the male and female homeless youths in the ARF study, their lack of food, shelter and clothing caused them more difficulties than their substance abuse problems.

Virtually all commentators on homelessness have noted the increasing number of families who rely on emergency shelter for housing. In Ottawa-Carleton, 1,263 families with 2,036 children sought housing in the region's two emergency shelters between January 1986 and August 1988. Of these, 1,008 were single parent families, most of them single mothers. It has been estimated that across Canada, on any given night, 16% to 20% of all emergency shelter spaces (that is, 1,500 to 2,000 people) are occupied by family groups. Homelessness among families in some U.S. cities has reached significant proportions. It was reported that on 9 January 1985, New York City's shelters and welfare hotels took in 20,000 people, 63% of whom made up of families. The number of homeless families in New York shelters is such that the city has arranged for buses to circulate among welfare hotels and emergency shelters to pick up children for school.

Studies of homeless families have found that shelter living can produce profound behaviour problems among children, since stability, familiar routines, friendships and schooling are all disrupted. A Harvard University Medical School study found that homeless children exhibited learning disabilities, signs of anxiety, severe depression and serious

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

developmental lags. Homelessness has compelled some parents to give their children up temporarily. Children's Aid and Catholic Children's Aid in Metro Toronto have reported that parents who cannot find housing increasingly ask that their children be placed in foster care.

D. Shortage of Affordable Housing

A direct relationship has been established between being poor in a society without sufficient adequate and affordable housing and homelessness.

Government efforts have been directed toward problems related to the availability and affordability of adequate housing. It is estimated that since the mid-1970s the federal government has spent $5 billion in support of the construction of rental housing. It also spent almost $1.5 billion in 1982 and 1983 to stimulate the market by providing grants to home-buyers. In 1984 the estimated provincial direct housing expenditures were $942 million. The federal government's 1985 "Consultation Paper on Housing" noted that more than 500,000 rental householders could not afford physically adequate and uncrowded accommodation; nearly 200,000 homeowners had serious affordability problems, despite federal and provincial financial involvement in housing. In 1985, of all owned and rented dwellings, 1.4% lacked basic facilities; 12.5% needed major repairs; and dwellings both lacking facilities and needing major repairs were 13.5% of the total.

Research on the homeless has shown that the shortage of decent low-income housing is associated with the type of private housing constructed, the "gentrification" of inner city neighbourhoods, and the declining production of public housing.

Housing in Canada is, in the main, constructed by private industry. The construction of middle-income and luxury housing is more profitable than the construction of low-income rental housing. In Ontario between 1984 and 1987, rental housing accounted for less than 20% of the total annual housing starts. The private sector permanent housing market increases across the country on average 2% to 3% annually, but coincident

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with this modest increase is a continuously shrinking supply of housing units at the lower end of the market.

The diminishing availability of affordable housing is in part a result of urban concentration that has led to the gentrification of inner-city, low-income residential neighbourhoods in some regions of Canada. Gentrification involves the purchase and renovation of older residences by middle-income earners, landlords and developers and the displacement of the incumbent population. Displacement results from the reshaping of the local housing stock in the following ways: the purchase of housing for renovation by middle-income earners who are able to outbid local residents in the real estate market; the purchase of rental housing (apartments and rooming houses) for conversion into single family dwellings and condominiums; and the demolition and redevelopment of neighbourhoods for higher income households. The Ontario Task Force on Roomers, Boarders and Lodgers estimated that between 1982 and 1986 the city of Toronto had lost 1,700 rooming houses each year through demolition and conversion.

A recent study carried out by the Council on Aging of Ottawa-Carleton reveals that there is a lack of affordable housing for seniors, mostly women, in the $10,000 to $30,000 income range. Information compiled by the Council from the 1986 census shows that women 65 and older make up 83% of the elderly population in Ottawa; 85% of these women are living in rented accommodations. Senior women, in general, have limited incomes as most of them spent little or no time in the labour force and have no company pension benefits as income.

As housing stock diminishes, rents increase. Following the logic of supply and demand, as the supply of rental housing has been constricted, demand has increased and rents have escalated. Indeed, there has been a steady increase in the cost of rental property over the past five years in most parts of Canada. Rents in Toronto increased from a monthly average of $562 for a three-bedroom apartment in 1984 to $738 in 1988. This represents a 31.3% increase. Over the same period of time, the average rent for a three-bedroom apartment in Saint John increased by 24.8% - from $342 to $427 per month. The working poor and social assistance

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recipients who cannot afford to leave the urban core tend to spend a higher than average proportion of their income on housing.

A recently released report entitled "On The Outside Looking In: An Examination of Homelessness in Calgary" estimates that there are 7,000 Calgarians without a fixed address and that the number continues to grow. Representatives from 36 local agencies contributed to this comprehensive examination of the city's homeless population. They conclude that the 1% vacancy rate in Calgary, coupled with soaring rents and real estate prices, has pushed many low-income people out of the housing market. One of the report's key recommendations is that the city establish a network of affordable housing units, small group homes, shelters and transitional houses to accommodate Calgary's homeless.

Research has shown that households paying over 30% of their income on rent (one commonly used criterion in determining the need for housing assistance) have increased in Canada during the 1980s. Between 1976 and 1981, 23% of households were in this category; in 1985, 27.8% of households in Canada were. The Metropolitan Toronto Community Services Department found that welfare recipients in Metro Toronto living in private rental units paid, on average, 64% of their benefits each month on rent. A 1984 study on women and housing found that across Canada in 1980, 38% of female renters paid more than 30% of their income on rent. And the Canada Mortgage and Housing Corporation has reported that 40% of female single parents live in housing that is crowded or in need of physical repair, or costs more than 30% of their income.

It has been estimated that in 1987, 1,407,000 families and 1,113,000 unattached individuals were living in poverty. The poor who cannot find affordable housing in the private market must often wait years for public housing. The stock of subsidized housing for the poor is estimated to be 500,000 units for all of Canada. A 1988 report estimates that in Toronto 17,000 people are on public housing lists which have an average waiting period of four years.

The Federation of Canadian Municipalities' "big city mayors' caucus" held its first housing symposium this year in Vancouver. Caucus members expressed concern that declining financial support for housing from

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the federal and provincial governments could result in a level of homelessness and substandard dwellings in Canada comparable to that of some American cities. The mayors called for a "national action plan" on homelessness, involving three levels of government, to be discussed at a conference planned for November in Vancouver. At the conclusion of the housing symposium, a resolution was adopted calling for a moratorium on the Goods and Services Tax as it applies to rental housing. The group also called on the federal government to reinstate the rental residential rehabilitation program and to renew its commitment to supporting non-profit co-operative housing.

PARLIAMENTARY ACTION

Although the Constitution grants the provinces authority over housing policy and programs, all levels of government in Canada are involved in housing and prior to 1970 virtually all housing policy was federal. The policies and programs that have evolved address the quantity, quality and cost of housing.

Prior to 1970, government programs assisted a little over one-third of housing starts, less than 5% which were directed toward low-income housing. During the 1970s federal program assistance increased to 40% of housing starts. By 1986, government programs had dropped to 14% of housing completions and 8% of this federal assistance was directed toward low-income Canadians.

Three federal Acts passed in the 1930s were directed toward increasing housing stocks to ease shortages and promoting job creation through stimulating the private housing market. The Dominion Housing Act (1935), the first national housing legislation, provided $20 million in loans that helped to finance 4,900 units over a three-year period. The 1937 Federal Home Improvement Plan subsidized the interest rates on loans for housing rehabilitation to 66,900 homes. The 1938 National Housing Act (NHA) helped the creditworthy to buy a house, assisted in making low-income housing sanitary, and provided for the modernization of existing housing stock. The Act also provided for construction of low-rent housing.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

During the Second World War, the federal government created a Crown corporation, the Wartime Housing Corporation, which built 45,930 housing units over eight years. The corporation also assisted in the repair and modernization of existing houses. In 1946 its assets passed to the Central Mortgage and Housing Corporation (CMHC), later the Canada Mortgage and Housing Corporation, to provide home buyers with mortgages at favourable rates. Today CMHC is the main agency responsible for administering housing policy at the federal level.

In 1949, the NHA was amended to provide for joint federal-provincial programs to construct publicly owned and provincially managed housing for low-income families, the disabled and seniors. In 1954 the federal government began insuring loans for mortgages made by private investors against borrower default. Amendments to the Bank Act were made enabling chartered banks in Canada to lend money for mortgages and allowing the federal government to reduce its involvement in lending. In 1964, the federal government introduced legislation that allowed for the transfer of loans of up to 90% to the provinces for the construction of provincially owned public housing. The legislation also authorized CMHC to provide loans directly to municipal and private non-profit corporations. Between 1947 and 1986, 253,500 public housing units were built across Canada - Ontario has 43% of all public housing stock, followed by Quebec (22%), BC (8%), Manitoba (7%) and Alberta (5%).

During the 1970s, incentives to stimulate home buying and home and neighbourhood rehabilitation were introduced. Measures to encourage home ownership included tax exempt Registered Homeownership Savings Plans, the Assisted Homeownership Program, and amendments to the Income Tax Act that excluded principal residences from capital gains tax. Federal funds were also directed toward residential rehabilitation assistance, neighbourhood improvement and home insulation programs. The rehabilitation and home improvement funds assisted homeowners and landlords to upgrade 315,000 homes between 1974 and 1986. It was also during the 1970s that all provinces established housing departments and began taking on a stronger role in housing policy development and priority setting.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The public housing constructed prior to the 1970s was 100% geared-to-income. The result was the formation of ghettos of poverty unpopular with both tenants and local communities. Amendments to the NHA introduced in 1973 provided financial assistance for new home buying, loans for cooperative housing, and low-interest loans to 100% of a project's value for municipal and private non-profit housing. One of the thrusts of the legislation was to integrate different income levels within housing projects to encourage dispersion of low-income families within the community. One of the consequences of the income-integrated projects, however, was that two-thirds to three-quarters of the housing went to middle-income families and many families in need were not accommodated.

At the beginning of the 1980s, three temporary federal programs were introduced to assist middle-income families. The Canadian Home Ownership Stimulation Program provided grants to home buyers. The Canada Mortgage Renewal Plan assisted homeowners in paying that portion of their mortgage and property tax that, as a result of mortgage renewal at higher interest rates, exceeded 30% of their income. The Graduated Payment Mortgage Plan helped homeowners reduce monthly mortgage payments.

In 1986 the federal government introduced its New Housing Directions, which made two changes related to public housing policy. Social housing was directed to households in "core need," thereby shifting from mixed-income housing projects, and the delivery of social housing programs was devolved to provincial and territorial governments.

CHRONOLOGY

1935 - The Dominion Housing Act, the first national housing legislation, provided $20 million in loans and helped finance 4,900 units over three years.

1937 - The Federal Home Improvement Plan subsidized the interest rates on loans for housing rehabilitation.

1938 - The National Housing Act provided assistance to home buyers, helped to make low-income housing sanitary, and provided for the modernization of existing stock.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1946 - The assets of the the Wartime Housing Corporation passed to the Central Mortgage and Housing Corporation (CMHC), later the Canada Mortgage and Housing Corporation to provide home buyers with mortgages at favourable rates.

1949 - The National Housing Act was amended to provide joint federal-provincial programs to construct public housing.

1954 - The federal government began insuring loans for mortgages made by private investors against borrower default and the Bank Act was amended to enable chartered banks to lend mortgage money.

1964 - Federal government introduced legislation that allowed for loan transfers of up to 90% to the provinces for the construction of provincially owned public housing.

1969 - The federal Rent Supplement Program provided low-income households in private rental accommodation with the difference between market rent and 25% of income.

1973 - Amendments were made to the National Housing Act to provide financial assistance for new home buying, loans for cooperative housing, and low-interest loans for municipal and private non-profit housing. One of the thrusts of the amendments was to integrate different income levels in social housing projects.

1974 - The Rural and Native Housing Program provided new housing and renovation assistance for low-income native and non-native people living in rural areas and towns with populations of 2,500 and less.

1976 - Habitat, the United Nations Conference on Human Settlements, was held in Vancouver. Governments collectively proclaimed the international community's commitment to promoting decent shelter and living conditions throughout the world.

1986 - The federal government introduced its New Housing Directions, which, among other things, directed social housing programs to households in need and devolved the delivery of housing programs to the provinces and territories.

1987 - The UN International Year of Shelter for the Homeless focused attention on the homeless and on the need for national and international efforts to improve the shelter and neighbourhoods of the world's poor.

1989 - The Federal Housing Minister indicated that he hoped to have a plan in place by fall 1989 to assist first-time home buyers. The proposal would reduce to 5% the current 10% downpayment required for homes purchased with the backing of CMHC.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1990 - In its February 1990 budget, the federal government cut the amount of new money promised for low-cost housing by $51 million over two years.

SELECTED REFERENCES

Canada. Consultation Paper on Housing. Government of Canada. January 1985.

Canadian Council On Social Development. Homelessness in Canada: The Report of the National Inquiry. Canadian Council On Social Development. Ottawa, 1987.

Halsey, Bruce. "Housing the Homeless: Everyone's Concern." Perception. 10:13-15. March-April 1987.

McClair, J. "Chronic Housing Problems." Perception. 5:16-17. June 1982.

McLaughlin, MaryAnn. Homelessness in Canada: Families. Transition. 18:6-13. March 1988.

McLaughlin, MaryAnn. Homelessness in Small-Town and Rural Canada." Perception. 12:33-36. Winter 1988.

Oberlander, H.P., and Arthur Fallick. Homelessness and the Homeless: Responses and Innovations. Centre for Human Settlements, University of British Columbia, 1988.

Ontario, Minister's Advisory Committee on the International Year of Shelter for the Homeless. More Than Just a Roof: Action to End Homelessness in Ontario. Ministry of Housing, Toronto, 1988.

Rivlin, L. "A New Look at the Homeless." Social Policy. 16:310. Spring 1986.

Wiggers, R.D. 1987, The International Year of Shelter for the Homeless (ISYH). Ottawa, United Nations Association in Canada, 1986.

Bulletin d'actualité **89-8F**

LES SANS-ABRI AU CANADA

Patricia Begin
Division des affaires politiques et sociales

Le 2 août 1989
Révisé le 16 octobre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-1/89-8-1990-10F
ISBN 0-660-93252-0

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES SANS-ABRI AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Un logement décent et sûr est considéré comme un facteur essentiel de santé et de développement, tant sur le plan humain que sur le plan social. En 1986, un an avant l'Année internationale du logement des sans-abri proclamée par les Nations Unies, on estimait que plus d'un milliard d'habitants de la planète n'étaient pas logés de façon satisfaisante et que 100 millions d'entre eux habitaient des taudis ou étaient sans abri. La même année, entre 130 000 et 250 000 Canadiens étaient mal logés ou n'avaient pas de toit.

Beaucoup de gens se représentent les "sans-abri" comme des hommes d'âge mur, vivant en marge de la société, qui sont alcooliques et inemployables et qui dorment sur les bancs publics, dans les entrées d'immeubles ou sous les ponts. En réalité, depuis dix ans, les caractéristiques de la population de plus en plus nombreuse de sans-abri ont énormément changé. Ce groupe comprend à la fois des jeunes gens en bonne santé, mais sans aucune formation professionnelle, des jeunes qui se sont sauvés de chez eux, des personnes âgées, des citadins et des ruraux, des malades renvoyés d'hôpitaux psychiatriques, des femmes et des enfants qui ont fui la violence familiale, des familles et des mères seules qui vivent de l'aide sociale, ainsi que des travailleurs pauvres qui n'ont pas les moyens de se loger décemment.

Tous les observateurs et les réformateurs de la société s'entendent à dire que les sans-abri ne le sont pas par choix ou à cause de leur échec personnel, mais plutôt en raison de facteurs socio-structurels dont, au premier chef, la pauvreté et la pénurie de logements décents et abordables. Les sans-abri comptent, pour survivre, sur les soupes populaires et les foyers d'hébergement qui sont souvent dotés d'un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

personnel insuffisant, surpeuplés, sordides et peu sûrs et qui, même s'ils coûtent cher à gérer, n'offrent pas de services sur le plan de formation professionnelle, de l'aide au logement ou du counselling psychiatrique. Ces abris d'urgence coûtent très cher du point de vue social et économique et n'apportent tout au plus qu'une solution à court terme. Toutefois, pour de plus en plus de Canadiens, ils deviennent une forme de logement permanent.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Définition des sans-abri

Être sans abri, c'est ne pas avoir de toit au-dessus de la tête, mais c'est aussi beaucoup plus. L'absence de logis coupe l'individu du reste de la société, l'empêche de jouer un rôle dans la collectivité et lui nie toute vie privée et toute sécurité. Les sans-abri n'ont pas d'endroit pour se préparer à aller au travail ou à l'école, recevoir une formation, avoir des contacts sociaux, obtenir des services d'assistance, prodiguer des soins et de l'attention et en recevoir.

L'Assemblée générale des Nations Unies pour l'Année internationale du logement des sans-abri (1987) a reconnu l'existence de deux catégories de sans-abri: ceux qui n'ont pas de logement et ceux dont le logement ne répond pas à certaines normes de base, dont la protection contre les intempéries, l'accès à l'eau potable et à des installations sanitaires, la sécurité des personnes, la garantie d'occupation, l'accès à l'emploi, à l'éducation et aux services de santé, ainsi qu'un prix abordable.

L'absence complète de logement n'est pas un état permanent pour la plupart des sans-abri; la durée du problème varie d'un cas à l'autre. Certaines personnes peuvent avoir besoin d'un refuge pour une nuit, quelques semaines ou quelques mois en attendant de pouvoir obtenir un logement permanent. Les chercheurs ont établi trois types de sans-abri reflétant les différentes causes du problème: les sans-abri chroniques; les sans-abri cycliques et les sans-abri temporaires. Certaines personnes peuvent passer d'une catégorie à l'autre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les sans-abri chroniques sont généralement des gens vivant en marge de la société, dont certains sont des alcooliques ou des toxicomanes ou encore des malades mentaux ou d'ex-patients d'hôpitaux psychiatriques. Les chercheurs ont conclu que ces derniers représentent de 20 à 40 p. 100 des clients des abris d'urgence et des centres d'hébergement. Bien que les hôpitaux psychiatriques aient commencé à libérer leurs patients dans les années 60, on n'a pas créé, pour faciliter la transition, autant de services de santé communautaires que l'avaient prévu les partisans de la désinstitutionnalisation. Les services de traitement externe sont insuffisamment financés ou inexistants, et ces malades n'ont pas les capacités voulues pour faire face à la vie à l'extérieur des institutions. Généralement, les sans-abri chroniques vivent dans la rue pendant la journée et passent la nuit dans des centres d'hébergement ou dans la rue. Comme ils ont parfois un comportement imprévisible, qui dérange les autres et qui risque souvent d'être dangereux, de nombreux foyers leur ferment leurs portes. Ces personnes, généralement asociales, inemployables et abandonnées par leur famille, posent des problèmes particuliers aux fournisseurs de services sociaux; elles ont besoin de beaucoup plus que d'un logement permanent. On a estimé que 80 p. 100 de tous les sans-abri de la région .d'Ottawa-Carleton souffrent d'une maladie mentale quelconque. Étant donné les besoins multiples de ces personnes, le ministère ontarien de la Santé a approuvé une subvention de 365 000 $ pour un programme d'aide communautaire. La subvention permettra d'embaucher cinq travailleurs en service social individualisé pour aider les anciens patients d'hôpitaux psychiatriques à trouver de l'emploi, un logement sûr et à obtenir accès aux services sociaux offerts dans la communauté. Les travailleurs sociaux veilleront également à ce que les anciens patients qui suivent un traitement médical prennent leurs médicaments et se rendent à leurs rendez-vous avec leur médecin.

En 1986, une coopérative d'habitation appelée Kogaluk a été mise sur pied au nord d'Aylmer (Québec); elle offre un hébergement permanent, non pas temporaire, aux sans-abri chroniques. À la différence des centres d'hébergement qui n'abritent que les gens de passage, Kogaluk

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

permet aux résidents d'habiter à la coopérative tant qu'ils le veulent. Bon nombre d'entre eux sont d'anciens patients d'hôpitaux psychiatriques et d'anciens prisonniers qu'on a trouvés dans la rue, dans les soupes populaires et par le bouche à oreille. Pour adhérer à la coopérative, les candidats doivent être acceptés par tous les membres, verser 100 $ par mois pour acquitter les factures domestiques et acheter leur propre nourriture. La Coopérative s'étend sur trois acres; les résidents cultivent la terre et écoulent leurs produits sur le marché local. Ils peuvent vivre et travailler selon leurs capacités. Kogaluk est financée par Centraide de l'Ouest québécois et reçoit des dons d'organismes religieux.

Les sans-abri cycliques ne perdent pas vraiment leur logement; ils le quittent temporairement lorsque les pressions ou les tensions s'intensifient. Selon les études, on compte parmi ceux qui perdent leur logement pendant une certaine période: des chômeurs qui ont quitté une région très touchée par le chômage, mais qui n'ont pas encore trouvé d'emploi; des autochtones qui ont quitté leur réserve pour chercher du travail dans les villes; des jeunes qui se sont sauvés de chez eux et qui vivent dans la rue; des femmes battues et leurs enfants qui sont allés dans des foyers d'accueil et des centres d'hébergement pour échapper à la violence familiale; et des assistés sociaux qui ont besoin d'un abri lorsqu'ils n'ont plus d'argent à la fin du mois. Les gens ayant peu de moyens et de ressources peuvent fréquenter périodiquement les foyers d'hébergement temporaire pendant de nombreuses années.

On peut aussi perdre temporairement son logement à la suite d'un incendie, d'une hospitalisation ou d'une crise quelconque. De plus en plus de petits salariés en font l'expérience à la suite de changements dans leur situation personnelle ou économique. Les abris d'urgence aident de plus en plus de gens qui se sont fait saisir leur maison ou expulser par leur propriétaire parce qu'ils ont perdu leur emploi ou que leurs prestations d'assurance-chômage ont pris fin. Ce groupe comprend aussi des jeunes qui se sont sauvés de chez eux et des femmes battues qui ne peuvent pas réintégrer leur foyer, ainsi que des mères seules et des familles d'assistés sociaux qui n'ont pas les moyens de payer les loyers du marché privé et qui attendent d'obtenir un logement subventionné. Cette situation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

est peut-être temporaire, mais elle entraîne pour ces personnes la perte complète de leur foyer, de leurs racines et de l'accès aux services sociaux. La période pendant laquelle ces personnes à faible revenu demeurent sans abri dépend de leur capacité de trouver un logement abordable. Pour certains, les abris temporaires sont devenus une forme de logement permanent. Dans le cadre d'une enquête menée en 1983 dans la communauté urbaine de Toronto, on a demandé aux clients des centres d'hébergement quel type de logement ils venaient de quitter; on a constaté que 25 p. 100 d'entre eux venaient d'un autre foyer. De 10 000 à 20 000 personnes ont recours en permanence au réseau d'abris d'urgence de l'Ontario.

D'après ceux qui travaillent dans les foyers d'hébergement temporaire dans la région d'Ottawa-Carleton, la récession fait augmenter la pauvreté, ce qui entraîne une hausse de la demande de places dans ces foyers. Ce sont les chômeurs qui quittent les régions économiquement moins développées à la recherche de travail dans le centre du pays qui font grossir le nombre des sans-abri dans la région. Les organismes locaux soulignent que ceux qui cherchent à s'installer dans la région doivent faire face, dès leur arrivée, à une grave pénurie de logements abordables. Un travailleur des Bergers de l'espoir résume la situation en disant que le ralentissement de l'économie se fait sentir dans les foyers d'hébergement.

En fait, les personnes sans abri sont prises dans le cercle vicieux de la pauvreté; comme elles n'ont pas d'adresse, elles n'ont pas droit à l'aide sociale et, sans aide sociale, une personne sans abri ne peut pas louer un logement. Pour rompre ce cercle, la ville de Montréal, le gouvernement du Québec et deux groupes communautaires ont signé un accord novateur qui permet aux personnes sans abri de recevoir des prestations d'aide sociale. L'accord prévoit notamment le versement pendant deux mois consécutifs d'environ 400 $ par mois aux sans-abri de Montréal qui acceptent de suivre une orientation professionnelle et de se chercher un logement. On estime qu'il y a actuellement 27 000 sans-abri à Montréal.

De plus en plus de petits salariés et d'assistés sociaux qui se logent sur le marché du logement privé risquent de devenir sans abri.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le marché du travail a besoin de moins de travailleurs semi- qualifiés et non qualifiés dans le secteur primaire, où les salaires sont relativement élevés, et d'un plus grand nombre de travailleurs non qualifiés dans le secteur des services, où les salaires ont tendance à être bas. La stabilité économique de nombreux gagne-petit est très précaire et les loyers absorbent la majeure partie de leur revenu mensuel; une urgence ou une crise quelconque peut les chasser du marché du logement. Malgré leurs différences, les personnes sans abri et celles qui risquent de le devenir ont une caractéristique commune, la pauvreté.

B. Le dénombrement des sans-abri

Il peut être difficile d'évaluer le nombre de sans-abri dans une société. Le recensement de la population se base généralement sur une adresse; le sans-abri n'a pas d'adresse permanente. Par conséquent, les sans-abri ont été dénombrés à partir des rapports des centres d'hébergement et des services sociaux connexes. Étant donné que les sans-abri ne sont pas définis de façon uniforme, les résultats varient. Par exemple, si les chiffres comprennent seulement les personnes qui n'ont aucun abri, ils sont faibles; s'ils englobent tous ceux qui fréquentent les foyers d'hébergement, ils sont plus élevés; enfin, si l'on compte tous ceux qui sont sans abri ou qui vivent dans un logement inadéquat, ils deviennent beaucoup plus considérables.

Le Conseil canadien de développement social (CCDS) a réalisé, en 1987, le premier et, jusqu'à présent, unique recensement des sans-abri jamais effectué au Canada. Il tenait compte des personnes qui séjournaient dans des centres d'hébergement le 22 janvier 1987. Le Conseil a demandé à tous les organismes du pays qui fournissent un abri temporaire ou d'urgence et des services connexes aux sans-abri de remplir un questionnaire ce jour-là. Les objectifs de cette enquête étaient les suivants:

- établir le nombre de personnes qui cherchaient à se loger au Canada;
- mettre en lumière les causes du problème et les caractéristiques des sans-abri;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- élaborer des stratégies, à divers niveaux, pour loger les sans-abri.

Selon ce recensement, 10 672 personnes séjournaient dans des abris d'urgence ou temporaires le 22 janvier 1987. D'après les résultats de cette enquête, on retrouvait près des trois quarts de ces personnes dans trois provinces: 42 p. 100 en Ontario, 17,5 p. 100 au Québec et 14 p. 100 en Alberta. Seule l'Île-du-Prince-Édouard n'avait aucun sans-abri le jour en question.

En septembre 1989, des fonctionnaires de Statistique Canada ont annoncé qu'on essayerait de recenser les personnes sans abri lors du recensement de 1991. Les énumérateurs parcoureront les ruelles, les ponts, les parcs et les soupes populaires de dix grandes villes afin d'établir le nombre de sans-abri au Canada.

C. La composition de la population de sans-abri

Le recensement du CCDS révèle qu'au moins la moitié des personnes qui se trouvaient dans les centres d'hébergement étaient des assistés sociaux; 54,7 p. 100, des chômeurs; au moins 20 p. 100, des malades mentaux ou d'anciens patients d'hôpitaux psychiatriques; 9 p. 100, des personnes expulsées de leur logement; plus du tiers, des alcooliques; 15 p. 100, des toxicomanes; 3 p. 100, des handicapés physiques; 61 p. 100, des hommes; 11,5 p. 100, des enfants âgés de 15 ans et moins; et 27,5 p. 100, des femmes. Le soir du recensement, 1 271 femmes et enfants passaient la nuit dans des foyers pour femmes battues, ce qui représentait 16,4 p. 100 du nombre total de personnes participant à l'enquête.

On estime que l'étude du CCDS sous-estime la gravité de la situation. Elle ne comprend pas les gens logés dans des hôtels, les familles qui avaient trouvé refuge chez des parents et amis, les femmes battues qui se trouvaient dans des foyers non inclus dans l'enquête, les personnes qui dormaient dehors dans des entrées d'immeubles, des stationnements ou des bâtiments abandonnés, ni celles qui se trouvaient dans des centres de désintoxication ou des prisons. Un porte-parole du CCDS a fait remarquer que dans bien des villes, le nombre de sans-abri qui

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

se trouvent dans un centre d'hébergement un soir donné donne une idée de la capacité des foyers plus que du nombre de sans-abri.

Les centres d'hébergement et les services sociaux connexes qui ont participé à l'enquête du CCDS ont également indiqué le nombre total de sans-abri qu'ils avaient recueillis en 1986. D'après leurs réponses, en 1986, il y avait au Canada entre 130 000 et 250 000 personnes qui n'avaient pas de logement ou qui étaient très mal logées. Au cours de cette même année, 105 organismes sociaux de diverses régions du pays, dont des foyers d'accueil et des soupes populaires, ont servi 1 222 555 repas.

Une étude de la vie des adolescents sans abri qui vivent dans la rue a révélé qu'un nombre important d'entre eux sont victimes d'abus sexuels. Dans le cadre d'une enquête réalisée par le Conseil de planification sociale entre octobre 1988 et janvier 1989, les adolescents vivant dans les rues du centre-ville de Winnipeg ont été interrogés dans des centres commerciaux, des restaurants ou des salles de billard. Soixante pour cent étaient des jeunes filles. La moitié des adolescents interviewés ont dit avoir déjà été victimes d'abus sexuels.

Des enquêtes sur les prostituées de rue ont révélé qu'un nombre élevé d'entre elles ont déjà été victimes d'abus sexuels. Selon un coordonnateur du travail de rue du Bureau des services à la jeunesse d'Ottawa-Carleton, de nombreux jeunes sans-abri de la région d'Ottawa-Carleton se tournent vers la prostitution de rue pour être en mesure de se nourrir et de se loger. Un membre du Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton a confirmé que le Conseil se met régulièrement en rapport avec des jeunes qui font occasionnellement de la prostitution pour se procurer le nécessaire. Le Conseil a procédé, en avril 1989, à une enquête d'une semaine sur les jeunes sans-abri. Il a découvert que 169 jeunes adultes et jeunes, de 24 ans et moins, ont cherché à se loger au cours de cette période, mais n'a pu déterminer quel pourcentage d'entre eux s'adonnait à ce moment à la prostitution. Les services sociaux régionaux ont engagé quelque 104 000 $ à l'égard d'un centre d'hébergement de 20 lits pour aider à répondre aux besoins des jeunes sans-abri qui se retrouvent dans une situation critique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans une étude récente, on a déterminé qu'une proportion importante des jeunes sans-abri souffrent d'alcoolisme et de toxicomanie. Une enquête sur ces jeunes à Toronto, menée par la Fondation de la recherche sur la toxicomanie de l'Ontario en février et mars 1990, a révélé que neuf jeunes sans-abri sur dix consomment de l'alcool ou de la drogue, ou les deux. On a interviewé 145 des 3 000 à 5 000 (estimation) jeunes sans-abri de Toronto. De cet échantillon, deux tiers étaient des hommes et la moyenne d'âge était de 19 ans. L'étude a démontré que plus de 40 p. 100 avaient fait au moins une tentative de suicide, plus de la moitié admettaient avoir un problème grave d'alcoolisme, 95 p. 100 consommaient actuellement de l'alcool et 60 p. 100 ont signalé avoir trois problèmes de toxicomanie distincts.

Il convient de prendre note que plus des deux tiers des personnes interviewées étaient originaires d'autres régions du Canada, qu'un cinquième d'entre elles s'étaient enfuies du foyer familial avant l'âge de 11 ans et que 41 p. 100 s'étaient enfuies quatre fois ou plus. Selon les rapports des jeunes sans-abri, tant masculins que féminins, interrogés dans le cadre de l'étude de la Fondation, ceux-ci souffraient davantage du manque de nourriture, d'abri et de vêtements que de leurs problèmes de consommation d'alcool ou de drogue.

Pratiquement tous ceux qui s'intéressent aux problèmes des sans-abri ont remarqué le nombre croissant de familles qui doivent se loger dans des abris d'urgence. Dans la région d'Ottawa-Carleton, 1 263 familles comprenant 2 036 enfants ont cherché refuge dans les deux centres d'hébergement de la région entre janvier 1986 et août 1988. Sur ce nombre, il y avait 1 008 familles monoparentales, pour la plupart dirigées par des femmes. On estime que, dans l'ensemble du pays, de 16 à 20 p. 100 des lits des centres d'hébergement (soit entre 1 500 et 2 000 lits) sont occupés par des familles, et cela n'importe quel soir. Dans certaines villes des États-Unis, le nombre de familles sans abri a atteint des proportions alarmantes. Le 9 janvier 1985, les foyers et centres d'hébergement de la ville de New York ont accueilli 20 000 personnes, dont 63 p. 100 de groupes familiaux. Le nombre de familles sans abri de New York est tellement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

important que la ville envoie des autobus prendre les écoliers dans les foyers et abris d'urgence.

Les études portant sur les familles sans abri ont révélé que la vie dans un centre d'hébergement pouvait causer de graves problèmes de comportement chez les enfants, dont la stabilité, les habitudes de vie, les amitiés et la scolarité se trouvaient bouleversées. Une étude de la faculté de médecine de l'Université Harvard a constaté que les enfants sans abri montraient des troubles d'apprentissage, des signes d'anxiété et de dépression nerveuse grave ainsi que d'importants retards dans leur développement. La perte de leur logement a obligé certains parents à abandonner leurs enfants temporairement. Dans la communauté urbaine de Toronto, la Société d'aide à l'enfance et la Société catholique d'aide à l'enfance ont signalé que de plus en plus de parents incapables de trouver un logement demandaient à faire placer leurs enfants dans des foyers nourriciers.

D. Pénurie de logements abordables

On a clairement établi qu'il existe un rapport direct entre le fait d'être pauvre dans une société qui n'offre pas suffisamment de logements décents et abordables et le fait d'être sans abri.

Les pouvoirs publics ont déployé des efforts pour mettre davantage de logements abordables à la disposition des Canadiens. Depuis le milieu des années 70, le gouvernement fédéral a fourni 5 milliards de dollars en aide à la construction de logements locatifs. Il a également dépensé près de 1,5 milliard, en 1982 et 1983, pour stimuler le marché en accordant des subventions aux acheteurs de maison. En 1984, les dépenses directes des provinces au chapitre du logement ont atteint 942 millions de dollars. Dans son *Document d'étude sur le logement* de 1985, le gouvernement fédéral reconnaissait que plus de 500 000 ménages de locataires n'avaient pas les moyens de s'offrir un logement décent et suffisamment spacieux et que près de 200 000 propriétaires de maison éprouvaient de sérieuses difficultés financières, malgré l'aide fédérale et provinciale. En 1985, 1,4 p. 100 de tous les logements (locatifs et autres) étaient privés d'installations sanitaires essentielles, 12,5 p. 100

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nécessitaient des réparations importantes, et 13,5 p. 100 requéraient à la fois des installations sanitaires et de grosses réparations.

Les recherches sur les sans-abri ont révélé que la pénurie de logements décents, à loyer modique, était reliée aux types de logements privés qui étaient construits, à l'"embourgeoisement" des quartiers du centre des villes et au ralentissement de la construction de logements sociaux.

Au Canada, les logements sont, pour la plupart, construits par le secteur privé. Il est plus lucratif de construire des logements pour la classe moyenne ou les riches que des logements à loyer modique. En Ontario, les logements locatifs ne représentaient, entre 1984 et 1987, que moins de 20 p. 100 du nombre annuel total de mises en chantier. Le marché privé du logement connaît une croissance annuelle moyenne de 2 p. 100 à 3 p. 100 dans l'ensemble du pays, mais cette croissance modeste s'accompagne d'un rétrécissement continuel de l'offre de logements à loyer modique.

La réduction du nombre de logements abordables résulte en partie de la concentration urbaine qui, dans certaines régions du pays, a entraîné l'embourgeoisement du centre des villes et des quartiers résidentiels jusque-là habités par des familles à faible revenu. Il y a embourgeoisement lorsque des membres de la classe moyenne, des propriétaires et des promoteurs achètent et rénovent de vieilles maisons, ce qui entraîne un déplacement de la population qui habitait le quartier. Ce déplacement résulte de la transformation du stock de logements local de l'une ou l'autre des façons suivantes: l'achat de logements à rénover par la classe moyenne, qui peut offrir plus que les résidents du quartier; l'achat de logements locatifs (appartements et pensions) qui sont transformés en logements unifamiliaux ou en copropriété; et la démolition et le réaménagement de quartiers pour y loger des ménages ayant un revenu plus élevé. Le Groupe de travail de l'Ontario sur les personnes en pension et les locataires de chambres meublées a estimé qu'entre 1982 et 1986, la ville de Toronto avait perdu, chaque année, 1 700 garnis qui avaient été démolis ou transformés.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'après une récente étude du Conseil sur le vieillissement d'Ottawa-Carleton, il y a pénurie de logements abordables pour les personnes âgées, la plupart des femmes, dont le revenu se situe entre 10 000 $ et 30 000 $. D'après les données compilées par le Conseil à partir du recensement de 1986, les femmes de 65 ans et plus représentent 83 p. 100 des personnes âgées à Ottawa; 85 p. 100 d'entre elles sont locataires. Les femmes âgées, en général, disposent de ressources limitées étant donné que la plupart d'entre elles n'ont que peu ou pas travaillé et ne peuvent compter pour leur revenu sur un régime de pension d'entreprise.

Les loyers augmentent en même temps que le stock de logements diminue. Suivant la loi de l'offre et de la demande, comme l'offre de logements locatifs a diminué, la demande a augmenté et les loyers ont monté. En fait, le coût des loyers dans la plupart des régions du Canada a augmenté régulièrement durant les cinq dernières années. Le loyer d'un appartement de trois chambres à coucher à Toronto est passé, en moyenne, de 562 $ en 1984 à 738 $ en 1988, soit une hausse de 31,3 p. 100. Durant la même période, le loyer moyen d'un appartement de trois chambres à coucher à Saint John a augmenté de 24,8 p. 100, passant de 342 $ à 427 $ par mois. Les petits salariés et les assistés sociaux qui n'ont pas les moyens de quitter le centre des villes ont tendance à dépenser pour se loger une plus grande partie de leur revenu que la moyenne des gens.

Selon un rapport récent intitulé "On The Outside Looking In: An Examination of Homelessness in Calgary", il y aurait à Calgary 7 000 personnes sans domicile fixe, et leur nombre ne cesserait d'augmenter. Des représentants de 36 organismes locaux ont participé à cette étude globale sur la population des sans-abri de la ville. Ils en sont venus à la conclusion que le taux d'inoccupation de 1 p. 100 à Calgary, combiné à une augmentation exorbitante des loyers et du prix des maisons, a éloigné du marché de l'habitation de nombreuses personnes à revenu modique. L'une des recommandations principales du rapport était que la ville crée un réseau de logements, de foyers de groupe, de centres d'hébergement et de centres de transition à loyer modique pour les sans-abri de Calgary.

Des études ont révélé que le nombre de ménages qui consacrent plus de 30 p. 100 de leur revenu au loyer (l'un des critères

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

couramment utilisés pour déterminer le besoin d'aide au logement) a augmenté au Canada dans les années 80. Entre 1976 et 1981, 23 p. 100 des ménages se situaient dans cette catégorie; en 1985, il s'agissait de 27,8 p. 100. Les Services communautaires de la communauté urbaine de Toronto ont constaté que les assistés sociaux de Toronto vivant dans des logements privés consacraient, en moyenne, 64 p. 100 de leurs prestations au loyer. Une étude effectuée en 1984 sur les femmes et le logement a révélé que, dans l'ensemble du Canada, 38 p. 100 des locataires du sexe féminin avaient consacré plus de 30 p. 100 de leur revenu au loyer en 1980. Selon la société canadien d'hypothèques et de logement, 40 p. 100 des femmes chefs de familles monoparentales vivent dans des logements surpeuplés ou délabrés ou encore qui absorbent plus de 30 p. 100 de leur revenu.

On a estimé qu'en 1987, 1 407 000 familles et 1 113 000 personnes seules vivaient dans la pauvreté. Le pauvre qui ne peut pas se loger à un prix abordable sur le marché privé doit souvent attendre des années pour obtenir un logement subventionné. On évalue à 500 000 en tout le nombre de logements subventionnés à la disposition des pauvres dans l'ensemble du Canada. Un rapport de 1988 estime qu'à Toronto, 17 000 personnes attendent d'obtenir un logement social et que la période d'attente moyenne est de quatre ans.

Le "caucus des maires de grande ville" de la Fédération canadienne des maires et des municipalités a tenu son premier symposium sur le logement cette année à Vancouver. Les membres du caucus ont dit craindre que la réduction de l'aide financière à l'habitation du gouvernement fédéral et des provinces n'entraîne au Canada une situation où le nombre des sans-abri et la qualité inférieure des logements seraient comparables à ceux de certaines villes américaines. Les maires ont demandé que soit présenté un "plan d'action national" sur les sans-abri, à l'établissement duquel participeraient les trois ordres de gouvernement et dont on discuterait à une conférence prévue pour novembre à Vancouver. À la fin du symposium sur le logement, ils ont adopté une résolution voulant qu'un moratoire soit imposé à la taxe sur les biens et services dans le secteur du logement locatif. Ils ont également exhorté le gouvernement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fédéral à relancer le programme d'aide à la remise en état des logements et à renouveler son engagement en faveur du logement coopératif à but non lucratif.

MESURES PARLEMENTAIRES

Même si la Constitution place la politique et les programmes de logement sous l'autorité des provinces, tous les niveaux de gouvernement interviennent dans le secteur du logement et, jusqu'en 1970, la politique en la matière était presque entièrement fédérale. Les politiques et les programmes mis en place visent à améliorer les conditions de logement sur le plan de la quantité, de la qualité et du prix.

Jusqu'en 1970, les programmes gouvernementaux subventionnaient à peine plus du tiers des mises en chantier, dont moins de 5 p. 100 étaient destinées aux familles à faible revenu. Dans les années 70, le gouvernement fédéral a étendu son aide à 40 p. 100 des mises en chantier. En 1986, l'aide fédérale à la construction résidentielle ne touchait plus que 14 p. 100 des logements achevés, et 8 p. 100 de cette aide étaient destinés aux logements à prix modique.

Trois lois fédérales adoptées dans les années 30 visaient à augmenter le stock de logements de façon à remédier à la pénurie et à promouvoir la création d'emplois en stimulant le marché privé de l'habitation. La *Loi fédérale sur le logement* (1935), première loi nationale du genre, prévoyait l'octroi de prêts d'une valeur de 20 millions de dollars qui ont servi à financer 4 900 logements sur une période de trois ans. Le *Programme fédéral de réfection des maisons*, établi en 1937, a subventionné les taux d'intérêt sur les prêts accordés pour rénover 66 900 logements. La *Loi nationale sur l'habitation* (LNH) de 1938 aidait les personnes solvables à acheter une maison et aidait à rendre salubres les logements à loyer modique et à moderniser le stock de logements existant. Elle prévoyait également la construction de logements à loyer modique.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a créé une société d'État, la *Wartime Housing Limited*, qui a construit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

45 930 logements sur une période de huit ans. Cette société a aussi aidé à réparer et à rénover des maisons existantes. En 1946, son actif a été transféré à la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL), devenue plus tard la Société canadienne d'hypothèques et de logement, dont le rôle consistait à accorder aux acheteurs de maison des prêts hypothécaires à un taux avantageux. La SCHL est aujourd'hui le principal organisme chargé d'administrer la politique fédérale de logement.

En 1949, le Parlement a modifié la LNH pour permettre de construire des logements sociaux administrés par les provinces, dans le cadre de programmes fédéraux-provinciaux, à l'intention des familles à faible revenu, des handicapés et des personnes âgées. En 1954, le gouvernement fédéral a commencé à assurer les prêts hypothécaires consentis par des investisseurs privés contre le défaut de paiement de l'emprunteur. La *Loi sur les banques* a alors été modifiée pour autoriser les banques à charte du Canada à accorder des prêts hypothécaires et pour permettre au gouvernement de réduire son rôle dans le domaine des prêts. En 1964, le gouvernement fédéral a fait adopter une loi lui permettant de consentir aux provinces des prêts jusqu'à concurrence de 90 p. 100 du coût de construction de logements sociaux appartenant au gouvernement provincial. La loi autorisait également la SCHL à prêter directement de l'argent aux municipalités et aux sociétés privées sans but lucratif. Entre 1947 et 1986, 253 500 logements sociaux ont été construits au Canada; l'Ontario possède 43 p. 100 du stock de ces logements, suivi du Québec (22 p. 100), de la Colombie-Britannique (8 p. 100), du Manitoba (7 p. 100) et de l'Alberta (5 p. 100).

Dans les années 70, le gouvernement a instauré des mesures pour favoriser l'achat et la rénovation des maisons. Il s'agissait notamment des régimes enregistrés d'épargne-logement, qui étaient exonérés d'impôt, du Programme d'aide à l'accession à la propriété et de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui ont exonéré les résidences principales de l'impôt sur les gains en capital. Le gouvernement fédéral a également consacré des fonds à l'aide à la rénovation des logements, à l'amélioration des quartiers et à des programmes d'isolation thermique. Les programmes d'aide à la rénovation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ont aidé les propriétaires à rénover 315 000 logements entre 1974 et 1986. C'est également dans les années 70 que toutes les provinces ont établi des ministères du Logement et commencé à jouer un rôle plus important dans l'élaboration de la politique de logement et l'établissement des priorités dans ce domaine.

Les logements sociaux construits avant les années 70 avaient tous des loyers établis en fonction du revenu, ce qui a créé des ghettos de pauvres, au grand déplaisir des locataires et du voisinage. Les modifications apportées à la LNH en 1973 prévoyaient de l'aide financière pour l'achat de maisons neuves, des prêts pour les coopératives de logement et des prêts à faible intérêt atteignant jusqu'à 100 p. 100 de la valeur des ensembles résidentiels pour les logements municipaux et privés sans but lucratif. L'un des objectifs de cette loi était de faire vivre ensemble des familles ayant divers niveaux de revenu, pour favoriser la dispersion des familles pauvres dans la collectivité. Néanmoins, une des conséquences de ce programme d'intégration est que 66 p. 100 à 75 p. 100 des logements en question ont été occupés par la classe moyenne et que de nombreuses familles dans le besoin n'ont pas trouvé à se loger.

Au début des années 80, trois programmes fédéraux temporaires ont été mis en place pour aider les familles à revenu moyen. Le Programme d'encouragement à l'accession à la propriété accordait des subventions aux acheteurs de maison. Le Régime de renouvellement hypothécaire aidait les propriétaires de maison à payer la partie de leur hypothèque et de leur impôt foncier qui, à la suite du renouvellement de leur hypothèque à un taux plus élevé, dépassait 30 p. 100 de leur revenu. Le Programme de prêts hypothécaires à paiements progressifs aidait des propriétaires de maison à réduire leurs versements hypothécaires mensuels.

En 1986, le gouvernement fédéral a instauré sa nouvelle politique de logement, qui apportait deux changements à l'égard des logements sociaux. Ces logements devaient être destinés aux ménages ayant des besoins impérieux, ce qui mettait fin aux programmes d'intégration, et la mise en oeuvre des programmes de logements sociaux était confiée aux gouvernements des provinces et des territoires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

1935 - La *Loi fédérale sur le logement*, la première loi du genre, prévoit l'octroi de prêts d'une valeur de 20 millions de dollars et aide à financer 4 900 logements sur une période de trois ans.

1937 - Le *Programme fédéral de réfection des maisons* subventionne les taux d'intérêt sur les prêts accordés pour la rénovation de logements.

1938 - La *Loi nationale sur l'habitation* accorde une aide aux acheteurs de maison, aide à rendre salubres les logements à loyer modique et prévoit la modernisation du stock de logements existant.

1945 - L'actif de la *Wartime Housing Limited* est transféré à la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL), qui deviendra plus tard la Société canadienne d'hypothèques et de logement, pour accorder aux propriétaires de maison des prêts hypothécaires à un taux avantageux.

1949 - La *Loi nationale sur l'habitation* est modifiée pour prévoir la construction de logements sociaux dans le cadre de programmes fédéraux-provinciaux.

1954 - Le gouvernement fédéral commence à assurer les prêts hypothécaires consentis par des investisseurs privés contre les défauts de paiement des emprunteurs et il modifie la *Loi sur les banques* pour permettre aux banques à charte d'accorder des prêts hypothécaires.

1964 - Le gouvernement fédéral fait adopter une loi lui permettant de consentir aux provinces des prêts jusqu'à concurrence de 90 p. 100 du coût de construction de logements sociaux leur appartenant.

1969 - Le Programme de supplément de loyer verse aux ménages à faible revenu qui se logent sur le marché locatif privé la différence entre le loyer du marché et 25 p. 100 de leur revenu.

1973 - La *Loi nationale sur l'habitation* est modifiée afin d'accorder une aide financière pour l'achat de maisons neuves, des prêts pour les coopératives de logement et des prêts à faible intérêt pour les logements sans but lucratif construits par les municipalités et le secteur privé. Ces modifications visent notamment à intégrer différents niveaux de revenu dans les ensembles de logements sociaux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1974 - Le Programme de logement pour les ruraux et les autochtones aide les autochtones ayant un faible revenu et les ruraux non autochtones résidant dans des villages de 2 500 habitants et moins à acheter une maison ou à rénover leur logement.

1976 - Habitat, la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains, a lieu à Vancouver. La communauté internationale s'engage, par le truchement des gouvernements des divers pays, à promouvoir des conditions de logement et d'existence décentes dans le monde entier.

1986 - Le gouvernement fédéral met en place sa nouvelle politique de logement qui, entre autres choses, oriente les programmes de logement social vers les ménages dans le besoin et confie la mise en oeuvre des programmes de logement aux provinces et aux territoires.

1987 - L'Année internationale du logement des sans-abri, proclamée par les Nations Unies, attire l'attention sur les sans-abri et sur la nécessité de déployer des efforts à l'échelle nationale et internationale pour améliorer le logement et le cadre de vie des pauvres du monde entier.

1989 - Le ministre fédéral du Logement annonce qu'il espère instaurer un programme pour aider les acheteurs d'une première maison, d'ici l'automne 1989. Ce programme réduirait à 5 p. 100 l'acompte de 10 p. 100 actuellement exigé pour acheter une maison avec l'aide de la SCHL.

1990 - Dans son budget de 1990, le gouvernement fédéral réduit de 51 millions de dollars sur deux ans le montant des nouveaux crédits promis pour le logement à coût modique.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada. *Document d'étude sur le logement.* Janvier 1985.

Conseil canadien de développement social. *Les sans-abri au Canada: rapport sur l'enquête nationale.* Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1987.

Halsey, Bruce. "Housing the Homeless: Everyone's Concern". *Perception,* 10:13-15, mars-avril 1987.

McClain, J. "Chronic Housing Problems". *Perception,* 5:16-17, juin 1982.

McLaughlin, MaryAnn. "Les familles sans abri au Canada". *Transition,* 18:6-13, mars 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

McLaughlin, MaryAnn. "Homelessness in Small-Town and Rural Canada". *Perception*, 12:33-36, hiver 1988.

Oberlander, H.P. et Arthur Fallick. *Homelessness and the Homeless: Responses and Innovations*. Centre for Human Settlements, Université de la Colombie-Britannique, 1988.

Ontario, Comité consultatif du ministère sur l'Année internationale du logement des sans-abri. *Plus qu'un simple toit: pour mettre fin au problème des sans-abri en Ontario*. Toronto, ministère du Logement, 1988.

Rivlin, L. "A New Look at the Homeless". *Social Policy*, 16:310, printemps 1986.

Wiggers, R.D. *1987, l'Année internationale du logement des sans-abri*. Ottawa, Association canadienne pour les Nations Unies, 1986.